Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

33 582

Wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2015

1. Inleiding

Onbemande luchtvaartuigen – hierna te noemen «drones»[1] – zijn door technologische ontwikkelingen in de afgelopen jaren aanmerkelijk beter, kleiner, autonomer en goedkoper geworden. Hierdoor kunnen sommige werkzaamheden door middel van drones op een veiligere en efficiëntere wijze dan op de huidige manier worden uitgevoerd. Ook bieden drones in potentie grote kansen voor nieuwe gebruiksmogelijkheden. Tegelijkertijd kan het gebruik van drones ook voor nieuwe bedreigingen zorgen. Tegen deze achtergrond heeft de Tweede Kamer in november 2013 een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht onderzoek te laten uitvoeren naar het gebruik van drones.[2] Ook tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2015 werd door de Tweede Kamer al stil gestaan bij de spanningen die kunnen ontstaan tussen opkomende innovatieve technologieën en bestaande wet- en regelgeving. Het kabinet heeft bij die gelegenheid toegezegd in concrete casussen, waaronder die van drones, te bezien of modernisering van wet- en regelgeving gewenst is.[3]

In de notitie *«Vrijheid en veiligheid in de digitale samenleving. Een agenda voor de toekomst»* heeft het kabinet bevestigd het voorgestelde onderzoek uit de motie van de Tweede Kamer te zullen uitvoeren.[4] Het onderzoek is inmiddels uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en

[1] Het kabinet volgt hiermee het gebruik van deze term op de gronden die het WODC in zijn rapport over het gebruik van drones hanteert.
[2] Zie Kamerstukken II 2013–2014, 33 750 VI, nr. 67.
[3] Handelingen II, 16 oktober 2014, blz. 15-11-4.
[4] Zie Kamerstukken II 2013–2014, 26 643, nr. 298.

kst-33582-E
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Justitie en heeft tot een rapport[5] geleid dat als bijlage bij deze brief is gevoegd.

Het WODC-onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende centrale vraagstelling: Wat zijn de verwachte kansen en bedreigingen van het gebruik van drones, in hoeverre bieden de huidige wettelijke kaders ruimte voor deze kansen alsmede voor maatregelen tegen deze bedreigingen en, voor zover die ruimte er niet is, wat zijn de contouren van de wet- en regelgeving die daarvoor wel ruimte zou bieden?
Deze vraagstelling omvat vele verschillende aspecten die een grote onderlinge verwevenheid laten zien: luchtvaartveiligheid, marktkansen, innovatie, inzet door publieke organisaties, beroepsmatig gebruik, recreatief gebruik, gebruik door kwaadwillenden, technische en productie-eisen, handhaving en naleving, privacy, aansprakelijkheid etc.[6] Om deze reden zal het nader uitwerken van beleid enige tijd vergen. Gelet op de grote aandacht voor het onderwerp, meent het kabinet er goed aan te doen de Tweede Kamer echter nu al een kabinetsstandpunt op hoofdlijnen toe te zenden, dat mede een agenderend karakter heeft. Een meer uitgewerkt kabinetsstandpunt zal de Tweede Kamer dan vóór de zomer van 2015 bereiken.[7] Overeenkomstig mijn toezegging aan uw Kamer in de nadere memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht zend ik deze stukken ook naar uw Kamer.[8]

2. Uitgangspunten voor nieuw beleid

Het gebruik van drones levert, zoals gezegd, zowel kansen als bedreigingen op. Mede in het licht van het rapport van het WODC meent het kabinet dat deze kansen en bedreigingen aanleiding geven tot het ontwikkelen van specifiek beleid met betrekking tot drones. Voordat het kabinet in de volgende twee paragrafen op deze kansen en bedreigingen ingaat en daaraan op hoofdlijnen conclusies voor de ontwikkeling van beleid verbindt, schetst het in deze paragraaf een aantal uitgangspunten waaraan dat beleid moet voldoen.

Deze uitgangspunten zijn:
1. De ontwikkeling van beleid met betrekking tot drones dient te worden gebaseerd op een geïntegreerde belangenafweging, waarbij zowel economische en maatschappelijke kansen worden betrokken als luchtvaartveiligheid, veiligheids- en privacybelangen. Bij deze belangenafweging zal naarmate het maatschappelijk belang van een bepaald type gebruik groter is, er meer ruimte voor dat type gebruik kunnen zijn. De regelgeving met betrekking tot het gebruik van drones zal een adequaat veiligheidsniveau moeten garanderen, waarbij een fasegewijze verruiming van het beroepsmatig gebruik voorzien is in de komende jaren. Vooruitlopend daarop kan voor specifieke operaties in het kader van veiligheid of beveiliging, denk aan gebruik door bijvoorbeeld brandweer en politie, daarvan worden afgeweken op basis van een goede afweging van het maatschappelijk belang en de potentiële risico's van een bepaald type gebruik van drones.

---

[5] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156880.
[6] Het WODC-onderzoek heeft geen betrekking op het gebruik van UAV's door het Ministerie van Defensie – onder gezag van het Ministerie van Defensie – in internationale missies of voor nationale oefeningen.
[7] Het voornemen om deze procedure te volgen is eerder al geuit in de antwoorden op de vragen van het lid Elias aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de regelgeving inzake onbemande luchtvaartuigen (Kamerstukken II 2014–2015, nr. 1094).
[8] Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, D, blz. 1.

2. Eventuele nieuwe regelgeving moet toekomstbestendig zijn. Drones worden steeds sneller, goedkoper, kleiner en autonomer en het gebruik ervan neemt snel toe. Met deze ontwikkelingen zal in toekomstige regelgeving zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden. Deze regelgeving zal ook technologie-neutraal moeten zijn.
3. De administratieve vereisten die aan het gebruik van drones worden gesteld, dienen in goede verhouding te staan tot de risico's van het gebruik.
4. De ontwikkeling en productie en het gebruik van drones bieden een groot economisch potentieel. De overheid wil de innovatieve ontwikkelingen door bedrijven en kennisinstellingen op dit terrein graag faciliteren, bijvoorbeeld door ruimte te geven aan test- en oefenlocaties.
5. De communicatie met burgers en relevante sectoren over de regelgeving met betrekking tot het gebruik van drones moet worden verbeterd.
6. Het beleid met betrekking tot drones zal worden vormgegeven in nauw overleg met de verschillende stakeholders. Dat zal de praktische uitvoerbaarheid van het beleid en daarmee het draagvlak daarvoor bevorderen.

3. Kansen

Het WODC-rapport geeft een heldere en nuttige schets van de potentiële kansen bij het gebruik van drones in de publieke en private sector. Maatschappelijke toepassingsmogelijkheden van drones en economische kansen gaan hand in hand. De markt voor drones is voortdurend in ontwikkeling. Dit biedt kansrijke mogelijkheden voor private partijen op het gebied van productie, kennisontwikkeling en innovatie. Het kabinet wil die kansen volop benutten en stimuleren.

Volgens het kabinet tekenen zich – zonder uitputtend te zijn – voor kansrijk gebruik van drones, de volgende verschillende domeinen af:
1. Veiligheid (opsporing, handhaving van de openbare orde, search and rescue, calamiteiten, branden en rampen, hulpverlening);
2. Infrastructuur (onderhoud windmolens, dijken, bruggen, hoogspanningsmasten, bovenleidingen, grote installaties);
3. Bewaken en beveiligen (beveiligen publieke en private objecten);
4. Onderzoek (cartografie, milieu, weer en klimaat);
5. Land- en tuinbouw, veeteelt (inspectie landbouwgronden, kassen, bemesting, detectie dierziekten en locaties);
6. Media en journalistiek (fotografie- en filmopnames, bijvoorbeeld ten behoeve van (sport)evenementen, (onderzoeks)reportages, speelfilms, tv-drama en documentaires).

Al deze domeinen vertegenwoordigen naar het oordeel van het kabinet een maatschappelijk belang, waarbij de inzet van drones op korte termijn reële potentie biedt. Op een enkel onderdeel in de genoemde domeinen zijn reeds initiatieven ondernomen die in een gevorderd stadium zijn. Zo onderzoekt de politie reeds hoe groot de behoefte is aan gebruik en inzet van drones voor de politietaak, alsmede of daartoe testgebieden of «experimenteer-ruimte» noodzakelijk zijn. Verder ontwikkelt het Veiligheidsberaad op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie een landelijke beleidslijn voor de inzet van drones door de brandweer. Eerder heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat drones in elk geval door de brandweer of veiligheidsregio's in acute situaties moeten kunnen worden ingezet en wel op zodanige wijze dat dit dan overal op dezelfde wijze gebeurt. De inzet moet uiteraard plaatsvinden met inachtneming van alle wet- en regelgeving en kan dientengevolge dan ook vooralsnog niet plaatsvinden binnen een gecontroleerd luchtruim.

Voor de zomer zal het kabinet, op basis van nadere gedachtevorming door de politie over het gebruik van drones meer inzicht geven in de verschillende segmenten binnen de politiële taakuitvoering waar inzet van drones als kansrijk wordt gezien. Het kabinet zal dan ook een beeld geven van de stand van zaken bij de ontwikkeling van beleid met betrekking tot het gebruik van drones door de brandweer.

In algemene zin acht het kabinet het nodig dat de mogelijkheden voor beroepsmatig gebruik van drones in de luchtvaartregelgeving worden vergroot, in elk geval daar waar het gaat om het gebruik van drones door politie, brandweer en andere hulpverleningsdiensten. Het is het voornemen om op 1 juli 2015 regelgeving in werking te laten treden als één van de voorwaarden om operaties met drones mogelijk te maken. De voorgestane verruiming komt tegemoet aan de wensen van politie en brandweer om te kunnen vliegen boven gebouwen, haven- en industriegebieden, boven mensenmenigten en buiten de daglichtperiode en wordt momenteel nader uitgewerkt. Hierbij worden uiteraard de bijhorende veiligheidsvereisten en trainingen in acht genomen.

Nog niet op alle domeinen is de gedachtevorming even ver als op het domein van de veiligheid. Op die domeinen worden stappen gezet om tot een inventarisatie van behoeften en mogelijkheden te komen. Daarbij is van belang dat de inzet van drones in sommige gevallen onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid geschiedt (bijvoorbeeld op het terrein van de veiligheid), in andere gevallen juist niet (bijvoorbeeld media en journalistiek). Op het terrein van bijvoorbeeld infrastructuur kunnen drones zowel door een publiek orgaan (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, waterschappen) als door private partijen (NS Prorail, energiebedrijven, petrochemische industrie etc.) worden ingezet.

De veelheid van betrokken partijen bij kansrijk gebruik van drones maken het nuttig om kennis en expertise over drones te delen en samen te werken. Dit brengt mee dat een aantal beleids- en verkenningstrajecten rond het gebruik van drones zich zal uitstrekken tot na de zomer van dit jaar en deels zal doorlopen in het komende jaar.

Eén van die domeinen is het bewaken en beveiligen. Zo inventariseert de Dienst Justitiële Inrichtingen de mogelijkheden van drones om ontsnappingen of dreiging daarvan vanuit penitentiaire inrichtingen te detecteren. Het kabinet acht dergelijke toepassingen waardevol om verder te onderzoeken. Verder zal het kabinet ook verkenningen en inventarisaties (laten) uitvoeren op de andere domeinen, zoals gebruik van drones voor inspecties van infrastructuur, onderzoeksdoeleinden, in de land- en tuinbouw en dronesgebruik voor media en journalistiek.

Buiten de genoemde domeinen is het voorstelbaar dat drones te zijner tijd ook in het domein van transport en logistiek (post- en pakketbezorging) en de commercie (drones als reclamemiddel) hun intrede zullen doen. Vooralsnog richt het kabinet zich echter op de genoemde (en als het ware geprioriteerde) domeinen.

De verwachte groei van het gebruik van drones gaat gepaard met een toenemende behoefte aan testmogelijkheden. Nederland heeft een aantal drone-ontwikkelaars en -fabrikanten. Ook zij hebben behoefte aan testlocaties. Om de Nederlandse economie op dit gebied te faciliteren en innovatieve ontwikkeling te stimuleren zal de hele sector in voldoende mate veilig moeten kunnen testen. Het kabinet is in gesprek met de sector om te bezien wat hiertoe de mogelijkheden zijn.

4. Bedreigingen

Het gebruik van drones kan van invloed zijn op de veiligheid van andere luchtruimgebruikers en van mensen en objecten op de grond. Aangezien er vooralsnog nog relatief weinig statistische informatie beschikbaar is over de exacte impact van drones op de veiligheid, zullen ze geleidelijk in het luchtruim worden toegelaten. Hierdoor is het mogelijk voor zowel de autoriteiten als de sector om op een veilige manier aan dit nieuwe fenomeen in de luchtvaart te wennen en wordt het reeds in een vroeg stadium mogelijk gemaakt om vluchten met drones te kunnen uitvoeren. De operationele ervaring die hiermee wordt opgedaan, begint informatie op te leveren over de impact van drones op het luchtverkeer en de kans op ongelukken met drones. Deze ervaring kan worden gebruikt bij het gefaseerd toelaten van drones in een steeds groter deel van het luchtruim. Bij deze aanpak wordt begonnen met het toestaan van operaties in gebieden waar een relatief laag risico voor de luchtvaartveiligheid is (buitengebieden). Ook bij gebruik van drones voor publieke taken op zee zijn er relatief minder risico's voor de veiligheid. Zodra er meer duidelijkheid is over de risico's van operaties met drones, kunnen dan operaties mogelijk worden gemaakt boven bebouwde gebieden en gebieden waar mensen in groten getale aanwezig zijn.

De verwachte groei van het gebruik van drones in de professionele sector vraagt verder om nadrukkelijke aandacht voor de beschikbaarheid van voldoende frequentieruimte en het ongestoord gebruik daarvan. Voorkomen moet worden dat de beschikbare frequentieruimte achterblijft bij de groeiende vraag van de markt. Het kabinet zal stappen zetten om een en ander op dit punt in goede banen te leiden.

Bij de ontwikkeling van beleid is verder van belang dat in sommige situaties, tijdens bepaalde evenementen of op bepaalde locaties of uit veiligheidsoogpunt, niet of slechts zeer beperkt met drones zal mogen worden gevlogen. Bij situaties kan worden gedacht aan calamiteiten, waarbij drones niet de hulpverlening mogen verstoren. Bij evenementen kan worden gedacht aan evenementen als de «Nuclear Security Summit», waarbij gedurende dit evenement voor sommige gemeenten en gebieden een algemeen droneverbod werd afgekondigd. Bij locaties gaat het om gebieden waarin met het oog op de veiligheid niet met drones kan worden gevlogen. Hierbij valt te denken aan gebieden rondom luchthavens en heliplatforms.

Het aantal incidenten rond het gebruik van drones neemt toe. Zo signaleert de politie steeds meer problemen die het gevolg zijn van recreatief gebruik van drones[9], waarvan er inmiddels volgens een schatting van de branchevereniging 60.000 à 70.000[10] in gebruik zijn. Dit aantal blijft stijgen. Het recreatief gebruik van drones hindert bijvoorbeeld de vluchten van traumahelikopters naar en van een plek waar zich een ongeluk heeft voorgedaan. Om een nog beter beeld van dergelijke incidenten te krijgen, zal het kabinet bezien of een vorm van incidentregistratie kan worden ontwikkeld. Zo'n registratie kan bijdragen aan het treffen van de juiste maatregelen om dergelijke incidenten in de toekomst tegen te gaan.

---

[9] Het aantal bij de afdeling luchtvaart van de nationale politie bekend geworden meldingen betrof in 2013: 20 meldingen (drie maal proces-verbaal opgemaakt) en in 2014: 58 meldingen (30 processen-verbaal opgemaakt). Het aantal meldingen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport is gestegen van één in 2010 naar twintig in 2014.

[10] http://www.darpas.nl/wp-content/uploads/2014/12/DARPAS-statement-over-DRONE-vluchten.pdf

Mede om de eerdergenoemde incidenten terug te dringen en te voorkomen is de handhaving en naleving van de regels een aandachtspunt. Het kabinet is van oordeel dat de toekomstige regelgeving rondom drones eenduidig, helder en goed toepasbaar moet zijn voor alle soorten gevallen waarin drones kunnen worden ingezet. De op te leggen sancties moeten in een goede verhouding staan tot de zwaarte en ernst van de overtreding. Daarnaast dient die regelgeving vanzelfsprekend handhaafbaar te zijn door politie en justitie, alsmede inspectiediensten. De huidige situatie is op dit punt vrij complex doordat verschillende regimes bestaan voor respectievelijk het beroepsmatig en het recreatief gebruik. De politie bevordert op dit moment het gebruik van een eenduidige vorm van handhaving in alle eenheden. De politie registreert centraal meldingen over onbemande luchtvaartuigen, beoordeelt deze en treedt zo nodig repressief op tegen overtreders van landelijke of lokale regelgeving met betrekking tot drones (APV, luchtvaartwetgeving etc.).[11]

In het geval dat zich ongelukken met drones voordoen, is het van groot belang dat de aansprakelijkheid goed is geregeld. Het WODC-rapport stelt dat de huidige aansprakelijkheidswetgeving toereikend lijkt te zijn voor het gebruik van drones. Onderzoekers wijzen er wel op dat er zich in de toekomst mogelijk nieuwe vragen van aansprakelijkheid kunnen voordoen, naarmate het gebruik van drones toeneemt. Het kabinet is hierop alert. In de nadere kabinetsreactie zal aandacht worden besteed aan de vraag naar de verzekering van risico's verbonden aan het gebruik van drones.

De veiligheid van het gebruik van drones wordt mede bepaald door de kwaliteit van het systeem: de drone, het bedieningsstation, de benodigde frequenties en de kwaliteit van de verbinding. Het kabinet wil bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om – al dan niet in Europees verband – nadere technische en operationele eisen aan drones te stellen. Daarbij kan het gaan om onder meer de kwaliteit van de gebruikte software en hardware, het vermogen om bij storingen weer veilig te landen («failsafes»), de afhankelijkheid van plaatsbepalingssystemen en de beveiliging van de verbinding tussen operator en drone. Een expliciet aandachtspunt is ook cybersecurity, zoals de mogelijkheden om informatie te onderscheppen, de besturing te manipuleren of deze te verstoren. Inzicht in toekomstige risico's en mogelijkheden tot cybersecurity by design komen hierbij ook aan de orde.

Naast de technische kwaliteit is ook de kwaliteit van de piloot van belang voor de veiligheid van de operatie. Ook nadere eisen aan de piloot zullen in de overweging van het kabinet over de wenselijkheid van nadere eisen meegenomen worden.

Het WODC-rapport schetst ook een aantal intentionele bedreigingen die aan drones zijn verbonden. Het potentieel gebruik van drones door kwaadwillenden heeft de aandacht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) samen met relevante nationale en internationale veiligheidspartners. Als onderdeel van deze aanpak worden de risico's van misbruik van onbemande systemen in kaart gebracht en beschermende maatregelen (detectie, classificatie en interventie) ontwikkeld. De NCTV heeft, als onderdeel van deze aanpak, via het programma Veilig door Innovatie in samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 1,75 miljoen euro vrijgemaakt om via een SBIR-competitie (Small Business Innovation Research) concepten te ontwikkelen voor de bescherming tegen onbemande systemen. De nadruk ligt hierbij op bescherming tegen «drones» en het

[11] Zie ook de aantallen processen-verbaal in voetnoot 7.

ontwikkelen van tegenmaatregelen. De SBIR is in augustus 2014 gestart; er zijn 13 bedrijven geselecteerd voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek. De beste haalbaarheidsonderzoeken krijgen een offerteverzoek voor het onderzoeks- en ontwikkeltraject en de mogelijkheid tot het uitbrengen van een prototype in 2016. Daarnaast prepareren de relevante veiligheidspartners zich elk en waar mogelijk en nuttig gezamenlijk op de potentiële dreiging.

5. Privacy

Het gebruik van drones waarop camera's of andere sensoren zijn bevestigd, kan ontegenzeggelijk risico's opleveren voor de privacy. In dit verband noemt het rapport het bespieden van mensen, hinderlijk volgen, grootschalig verzamelen van persoonsgegevens, gebrekkige transparantie en *«function creep»*[12]. Hoewel deze risico's bij de huidige omvang van het gebruik van drones nog relatief beperkt zijn, voorzien wij dat zij door de groei van het gebruik kunnen toenemen. Wij menen dan ook dat het wenselijk is te bezien in hoeverre deze ontwikkeling om extra maatregelen vraagt.

Het rapport laat zien dat de huidige wet- en regelgeving verschillende waarborgen bevat ter bescherming van de privacy tegen gebruik van drones. Daarnaast bevat de huidige regelgeving waarborgen ter bevordering van de luchtvaartveiligheid die mede tot effect hebben dat de privacy wordt beschermd. Hierbij valt te denken aan het voorschrift dat het operatiegebied van drones minimaal 150 meter verwijderd moet zijn van mensenmenigten en aaneengesloten bebouwing.

Wij zijn van mening dat de huidige wet- en regelgeving ter bescherming van de privacy voldoende algemene waarborgen bevat om de privacy tegen het huidige gebruik van drones te beschermen. Het rapport bevat althans geen indicaties dat deze wet- en regelgeving op dit punt ontoereikend zou zijn.[13] Naar de mate waarin toekomstige regelgeving met betrekking tot het gebruik van drones mogelijk meer ruimte voor het gebruik daarvan zal geven, zal wel moeten worden bezien of in die regelgeving aanvullende specifieke waarborgen ter bescherming van de privacy zullen moeten worden opgenomen. Het uitvoeren van een zgn. Privacy Impact Assessment zal daarbij de helpende hand bieden. Technologische ontwikkelingen (gebruik van steeds geavanceerdere camera's of andere sensoren) kunnen er potentieel toe leiden dat drones een forsere inbreuk op de privacy gaan opleveren. Anderzijds kunnen technologische voorzieningen («privacy by design», bijvoorbeeld «blurren») worden benut om de inbreuk te beperken.

Omdat de grootste toename van het gebruik van drones zich naar verwachting in de particuliere sector zal voordoen, zal de impact die het gebruik in die sector op de privacy kan hebben, navenant kunnen toenemen. Deze impact raakt het snijvlak van privacy- en luchtvaartregelgeving. Het kabinet zal hiermee rekening houden en zorgen voor een optimale afstemming van het beleid op dit punt, waarbij de regeldruk voor de particuliere sector zo laag als mogelijk wordt gehouden. In dit kader zal onder meer worden bezien of vorenbedoelde waarborgen kunnen worden opgenomen in het bestaande ontheffingsbeleid. Dit kan bijdragen aan een integrale benadering van luchtvaartveiligheid en privacybescherming. Daarnaast zullen wij ook de mogelijkheden nagaan

---

[12] «Function creep» is het verschijnsel dat gegevens worden gebruikt voor andere doelen dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld.

[13] Dit beeld wordt bevestigd in: Rachel L. Finn e.a., Privacy, data protection and ethical risks in civil RPAS operations, Final report for the European Commission, november 2014, blz. 17.

om (potentiële) gebruikers van drones door middel van voorlichting op de privacyaspecten van het gebruik daarvan te wijzen.

Hiervóór hebben wij in § 3 aangekondigd voor de zomer meer inzicht te geven in de segmenten binnen de politiële taakuitvoering waar inzet van drones als kansrijk wordt gezien. Bij de verdere beleidsontwikkeling daarna zal ook worden aangegeven op welke wijze bij de inzet daarvan rekening wordt gehouden met het belang de privacy van burgers voldoende te beschermen. Hierbij zullen ook de suggesties in ogenschouw worden genomen die daartoe in § 5.7 van het rapport zijn gedaan (toespitsen van gebruik van drones in het kader van specifieke delicten en op hot spots c.q. bepaalde tijdstippen, vergroting van kenbaarheid en transparantie, toepassing «privacy by design»).

6. Wet- en regelgeving

Bij de regelgeving voor drones wordt onderscheid gemaakt tussen recreatief en beroepsmatig gebruik. Recreatief gebruik valt onder de Regeling modelvliegen. Beroepsmatig gebruik valt onder de in ontwikkeling zijnde regelgeving zoals hieronder nader wordt omschreven.

Recreatief gebruik

In de Regeling modelvliegen is opgenomen waar drones voor recreatief gebruik wel en niet mogen vliegen. Dit mag alleen op veilige afstand van gebouwen, mensen en andere luchtvaartuigen. Daarom mag een recreatieve drone niet:
- boven mensenmenigten of gebouwen vliegen;
- binnen een straal van 3 kilometer rondom een (militair) vliegveld vliegen;
- hoger vliegen dan 300 meter boven de grond of het water.

Verder bevat de Regeling eisen voor de omstandigheden waarin gevlogen wordt:
- de drone moet altijd in zicht van de vlieger zijn;
- de drone mag niet in het donker vliegen;
- de drone moet altijd voorrang geven aan vliegtuigen, helikopters, zweeftoestellen, luchtschepen en al het andere luchtverkeer.

Gezien de grote toename van het aantal recreatieve drones, wordt bezien of de Regeling modelvliegen aanpassing behoeft. De omstandigheden waarvan is uitgegaan bij het opstellen van de Regeling in 2005 gaan niet meer op, onder andere gezien de sterk groeiende verkoop van drones de laatste tijd. Indertijd was de gangbare praktijk dat de recreant risico's mijdt bij het gebruik maken van zijn kostbare model en dat het overgrote deel van de recreanten bij een modelvliegvereniging is aangesloten en derhalve vliegt op daartoe aangewezen modelvliegterreinen. Dit is inmiddels niet meer de praktijk bij het huidige recreatieve dronesgebruik. Ook het feit dat het overgrote deel van drones tegenwoordig is uitgerust met een camera leidt tot ander gebruik.

Beroepsmatig gebruik

De nationale wet- en regelgeving voor de beroepsmatige inzet van drones kan niet los gezien worden van de ontwikkelingen op dit gebied in Europa. Het WODC-onderzoek geeft duidelijk aan dat de huidige regelgeving die in ontwikkeling is in Nederland goed aansluit bij de regelgeving in de ons omringende landen. Op deze wijze wordt de markt waarin de dronessector kan opereren, groter gemaakt dan alleen Nederland.

De toegang tot het luchtruim voor beroepsmatige drones wordt gefaseerd geregeld. Hierdoor is het mogelijk voor zowel de autoriteiten als de sector om op een veilige manier aan dit nieuwe fenomeen in de luchtvaart te wennen en wordt de sector reeds in een vroeg stadium in staat gesteld om beroepsmatige vluchten uit te voeren. Deze fasering bestaat uit vier stappen:

1. operaties binnen zichtbereik van de piloot en/of assistent (VLOS[14] en EVLOS[15] operaties) op veilige afstand van bebouwing, mensen en andere luchtvaartuigen;
2. operaties binnen zichtbereik van de piloot boven bebouwing en mensen;
3. operaties buiten zichtbereik van de piloot, maar in die delen van het luchtruim waar geen andere luchtvaart plaatsvindt (BVLOS[16]-operaties);
4. volledige integratie in het luchtruim.

Op nationaal niveau wordt momenteel regelgeving afgerond die de eerste fase van het gebruik van het luchtruim door de beroepsmatige dronevlieger regelt. De ontwikkeling van de toekomstige regelgeving, waarbij steeds meer operaties worden mogelijk gemaakt, gebeurt voornamelijk op internationaal niveau, met name bij ICAO en in Europees verband. Het kabinet kiest er voor om bij de internationale ontwikkeling van de regelgeving betrokken te zijn. Hierdoor is de nationale regelgeving geharmoniseerd met andere Europese landen en maken we optimaal gebruik van het delen van resources binnen Europa.

De nationale regelgeving die in ontwikkeling is, richt zich met name op het mogelijk maken van dronevluchten. Hiermee worden vergunningen geregeld voor bedrijven en overheidsorganisaties die de dronevluchten gaan uitvoeren, de zogenaamde operators, zodat deze legaal kunnen vliegen. De sector is echter breder dan alleen operators, dus zal er ook regelgeving voor bijvoorbeeld bedrijven die drones willen bouwen en produceren ontwikkeld worden om hen de mogelijkheid te bieden ook in deze markt actief en succesvol te zijn.

Internationale aspecten

De Europese Commissie wil graag een gezamenlijke, open markt voor drones binnen de EU ontwikkelen. Hiervoor is eenduidige regelgeving essentieel en stuurt zij in eerste instantie (heden tot 2018/2020) aan op regelgeving op nationaal niveau, geharmoniseerd tussen de lidstaten. Vervolgens werkt ze toe naar gezamenlijke regelgeving op Europees niveau. Daarnaast is de Commissie voorstander van een integrale aanpak van de regelgeving, waarbij veiligheid, privacy en databescherming in gezamenlijkheid geregeld worden. Het kabinet is eveneens een voorstander van een integrale aanpak en zal dat in de ontwikkeling van zijn beleidsvisie meenemen.

7. Slot

Wij hebben in deze brief naar aanleiding van het onderzoeksrapport van het WODC over het gebruik van drones onze voornemens geschetst voor het ontwikkelen van beleid op dit terrein en de daarbij te hanteren uitgangspunten. Zoals aangekondigd, zullen wij u vóór de zomer een meer uitgewerkt kabinetsstandpunt over het gebruik van drones toezenden. Daarin zullen sommige onderwerpen verder zijn uitgewerkt,

---

[14] Visual Line of Sight
[15] Extended Visual Line of Sight
[16] Beyond Visual Line of Sight

terwijl voor andere onderwerpen zal gelden dat zij zich nog in een fase van inventarisatie zullen bevinden. Wij hebben met een en ander voor ogen dat het gebruik van drones zich in allerlei opzichten op een goede wijze zal ontwikkelen. Een ontwikkeling waarbij kansen voor de economie en de overheid, bevordering van de veiligheid en bescherming van de privacy hand in hand gaan.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
M.J. Mansveld

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp